

INSTITUT ZASTARE U KONTEKSTU ZAŠTITE TRŽIŠNOG NATJECANJA: KOMPARATIVNA ANALIZA I IZAZOVI PROVEDBE

Prof. dr. sc. Dubravka Akšamović*

UDK 347.439::347.776

<https://doi.org/10.30925/zpfsr.47.2.2>

Ur.: 21. studenoga 2025.

Pr.: 29. svibnja 2026.

Izvorni znanstveni rad

Sažetak

U radu se analiziraju pravila o zastari u postupcima za zaštitu tržišnog natjecanja u pravu Europske unije i odabranim zakonodavstvima, napose u hrvatskom, njemačkom i francuskom pravu. Analiziraju se sličnosti i razlike u uređenju zastare u odabranim zakonodavstvima s posebnim naglaskom na razlike koje postoje u definiranju početka zastare, razloga koji dovode do prekida zastare i nastupa zastare itd. Pojašnjava se specifična svrha i cilj pravila o zastari u postupcima za zaštitu tržišnog natjecanja. Analiziraju se presude Suda Europske unije i sudova država članica u kojim su potonji sudovi razmatrali sporna pitanja u vezi s nastupom zastare zbog povrede čl. 101. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Posebna se pozornost posvećuje odluci Suda Europske unije u kojoj je zauzeo stajalište da nastup zastare ne sprječava regulatorna tijela da utvrde postojanje povrede. U zaključku se daje sažeti i integriran pregled glavnih spoznaja o usklađenosti pravila o zastari na razini Europske unije te se problematizira važnost ujednačene primjene pravila o zastari na razini Europske unije kako bi se osigurala dosljedna primjena pravila tržišnog natjecanja.

Ključne riječi: zastara; zastarni rok za utvrđivanje povrede; zastarni rok za izvršenje kazni.

* Dr. sc. Dubravka Akšamović, redovita profesorica, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet Osijek, Hrvatska; daksamov@pravos.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4714-7440>.

Ovo istraživanje financirala je Europska unija – NextGenerationEU (br. projekta: ZEDEU 581-UNIOS-89). Međutim, izraženi stavovi i mišljenja isključivo su autorovi i ne odražavaju nužno stavove Europske unije ili Europske komisije. Ni Europska unija ni Europska komisija ne mogu se smatrati odgovornima za njih.



©2026 Autor(i) i nakladnik. Ovaj je rad dostupan u otvorenom pristupu pod uvjetima licencije CC BY-NC-ND 4.0.

1. UVOD

Institut zastare jedan je od temeljnih pravnih instituta koji nalazimo u svim pravnim granama i disciplinama. Riječ je o pravnom institutu koji u državama kontinentalne Europe vuče korijene još iz rimskog prava. U rimskom su se pravu pravila o zastari primarno razvila u okviru građanskog prava, uglavnom s ciljem otklanjanja spornih pitanja u postupcima u vezi s vlasničkim odnosima, u kojima je donošenje odluka bilo otežano ili nemoguće zbog dugog proteka vremena i s tim u vezi gubitka dokaza te slabljenja sjećanja svjedoka.¹ Tijekom vremena institut zastare proširio se i na druge pravne grane pa danas gotovo da ne postoji područje prava (kazneno, upravno, porezno, pravo tržišnog natjecanja itd.) u kojem se ne primjenjuje. U skladu s time, u pravnoj doktrini nailazi se na različita tumačenja cilja i svrhe instituta zastare.

Općenito se prihvaća da institut zastare doprinosi pravnoj sigurnosti sudionika pravnih odnosa jer sprječava vjerovnike da beskonačno dugo odugovlače ostvarivanje svojih prava na štetu dužnika.² Time se promiče načelo pravičnosti i osigurava pravna predvidivost kao jedan od ključnih imperativa učinkovitoga pravnog sustava. U kontekstu kaznenog prava, u starijoj pravnoj doktrini zastara se često tumači kao „čin milosrđa“.³ Takvo je shvaćanje odraz stajališta prema kojem stalna prijetnja kaznenim progonom više narušava funkcioniranje civiliziranog društva nego što mu koristi.⁴ U kontekstu upravnog prava ističe se da zastara potiče učinkovitost administracije, čime se jača povjerenje građana u pravnu državu i učinkovitost upravnog aparata.⁵

- 1 Za povijesnopравни prikaz instituta zastare više vidi: „Developments in the Law: Statutes of Limitations“, *Harvard Law Review* 63, br. 7 (1950): 1177-1270; Elizabeth Gaspar Brown, *British Statutes in American Law, 1776-1836* (Ann Arbor: University of Michigan Law School, 1964.), 477-482; Jure Brkan, „Zastara (*praescriptio*) u kanonskom i građanskom pravu“, *Crkva u svijetu* 38, br. 3 (2003): 373-390; Annalisa Triggiano, „Some Remarks on Extinctive Prescription in Legal History“, *Civil Procedure Review* 13, br. 1 (2022): 100-118, <https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/276>; Petar Klarić i Mladen Vedriš, *Građansko pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2006.), 185.
- 2 Više o tome vidi: Stjepan Gadžo i Ana Dujmović, „Porezna zastara u svjetlu zahtjeva pravne sigurnosti: prijevori iz hrvatskog i bosanskohercegovačkog zakonodavstva i prakse“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 44, br. 1 (2023): 179-204; Paul Swanson, „Limitless Limitations: How War Overwhelms Criminal Statutes of Limitations“, *Cornell Law Review* 97 (2012): 1560, <https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3254&context=clr>.
- 3 Više o tome vidi: „The Statute of Limitations in Criminal Law: A Penetrable Barrier to Prosecution“, *University of Pennsylvania Law Review* 102, br. 5 (1954): 630-653, https://scholarship.law.upenn.edu/penn_law_review/vol102/iss5/4; Swanson, „Limitless Limitations“, 1560.
- 4 „The Statute of Limitations in Criminal Law“, 630-653; Swanson, „Limitless Limitations“, 1560.
- 5 Satya Narayan Jain, „Applicability of the Limitation Act to Administrative (Quasi-Judicial) Proceedings“, *Journal of the Indian Law Institute* 19, br. 4 (1977): 484-488, <http://hdl.handle.net/123456789/16500>; Susan C. Morse, „Old Regs: The Default Six-Year Time Bar for Administrative Procedure Claims“, *George Mason Law Review* 31, br. 1 (2023): 191, https://lawreview.gmu.edu/print_issues/old-regs/; Nataša Žunić Kovačević i Marko Šikić, „Upravnopравни pojam zastare s posebnim osvrtom na zastaru u poreznom pravu“, *Zbornik*

Kada je riječ o postupcima zbog povrede propisa o tržišnom natjecanju, institut zastare ima dvostruku funkciju. S jedne strane, zastarni rokovi štite prekršitelje propisa o tržišnom natjecanju od dugotrajne i neizvjesne izloženosti potencijalnim sankcijama. S druge strane, postojanje zastarnih rokova potiče tijela za zaštitu tržišnog natjecanja da djeluju u razumnom roku i pravovremeno sankcioniraju povrede propisa o tržišnom natjecanju. Na taj se način postiže pravna ravnoteža između potrebe poduzetnika za poslovanjem u predvidivom pravnom okruženju i potrebe za učinkovitim sustavom zaštite tržišnog natjecanja.

Suvremeni propisi o tržišnom natjecanju, kako hrvatski tako i oni u poredbenim zakonodavstvima, predviđaju posebna pravila kojima se uređuje zastara u navedenim vrstama postupaka. Posebna pravila o zastari u postupcima za zaštitu tržišnog natjecanja sadržana su i u pravu Europske unije (u daljnjem tekstu: EU). I u pravu EU-a i u pravu država članica materija zastare zbog povrede propisa o tržišnom natjecanju uređena je dvjema skupinama pravila. Prva skupina pravila definira pitanje zastarnih rokova za utvrđivanje povrede i izricanje kazni, dok se druga skupina odnosi na zastarne rokove za izvršenje izrečenih kazni.

Navedena pravila uređuju materiju zastare na relativno izravan i jezgrovit način, zbog čega bi se moglo očekivati da primjena potonjih pravila u praksi ne izaziva veće probleme. Međutim, tomu nije tako. I u doktrini i u sudskoj praksi država članica i EU-a pojavljuju se brojna sporna pitanja, poput pitanja od kojeg trenutka počinje teći rok zastare, koji postupci ili radnje tijela za zaštitu tržišnog natjecanja dovode do prekida zastare, kako odrediti početak i nastup zastare kod kontinuiranih i ponovljenih povreda te druga srodna pitanja.

Nadalje, s obzirom na to da pravila o zastari sadržavaju i propisi država članica i propisi prava tržišnog natjecanja EU-a, predmet prijepora jest i pitanje kada (u kojim slučajevima) se primjenjuju nacionalna pravila o zastari, a kada pravila prava EU-a. Drugim riječima, postavlja se pitanje trebaju li nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, kada odlučuju o povredi čl. 101. i 102. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: UFEU)⁶ primjenjivati nacionalna pravila o zastari ili pravila prava EU-a.

Naposljetku, premda načelno postoji visoka razina konvergencije u pogledu zastarnih rokova koje propisuju pravila prava EU-a i propisi država članica, pravila o rokovima zastare u zakonodavstvima država članica ipak nisu identična pravilima koja su na snazi u pravu EU-a. Osim navedenog, razlike postoje i u pogledu određivanja početka tijeka zastare, razloga za prekid i obustavu zastare itd. Navedene razlike mogu dovesti do različitih ishoda upravnih i sudskih postupaka u vezi s primjenom čl. 101. i 102. UFEU-a, čime se narušava načelo ujednačene primjene prava tržišnog natjecanja na razini EU-a. Također, zbog različitih rokova zastare razina pravne sigurnosti nije jednaka u svim državama članicama. Dok u jednoj državi zastara štiti poduzetnike od sankcije, u drugoj državi to ne mora biti slučaj. To posljedično može otežati i suradnju u okviru Europske mreže tijela za zaštitu tržišnog

radova Pravnog fakulteta u Splitu 55, br. 1 (2018): 231-250, <https://doi.org/10.31141/zrpf.2018.55.127.231>.

6 Ugovor o funkcioniranju Europske unije, SL C 202, 7.6.2016., 47-360.

natjecanja (u daljnjem tekstu: ECN)⁷ jer razlike u zastarnim rokovima mogu utjecati na razmjenu informacija i zajedničko djelovanje.

Značajan doprinos tumačenju prijepora koji se u praksi pojavljuju zbog razlika u uređenju zastare u pravu EU-a i pravu država članica u vezi s primjenom čl. 101. i 102. UFEU-a dao je Sud EU-a. Također, ključan utjecaj na uređenje pravila o zastari u državama članicama imala su i pravila prava EU-a, napose pravila Uredbe 1/2003, koja brojnim pravilima uređuje pitanje zastare zbog povrede propisa o tržišnom natjecanju, kao i ECN+ Direktive⁸ iz 2019. godine.

Slijedom navedenog, cilj je ovoga rada provesti komparativnu analizu pravila o zastari u pravu EU-a, hrvatskom pravu i pravima poredbenih država. Analizirat će se odluke Suda EU-a i sudova država članica u kojima su se razmatrala sporna pitanja o zastari u vezi s primjenom čl. 101. UFEU-a. Na temelju provedene analize u zaključku će se iznijeti sintetički prikaz ključnih nalaza o usklađenosti pravila o zastari na razini EU-a, uz osvrt na pravne posljedice koje neusklađena pravila o zastari i neujednačena sudska praksa imaju na pravnu sigurnost, predvidivost postupaka te, u krajnjem slučaju, učinkovitu zaštitu tržišnog natjecanja na razini EU-a.

2. PRAVNO UREĐENJE ZASTARE ZBOG POVREDE PROPISA O TRŽIŠNOM NATJECANJU U PRAVU EU-A

Prvi propis koji je u pravu EU-a uređivao institut zastare zbog povreda propisa o tržišnom natjecanju bila je Uredba 2988/74 iz 1974.⁹ godine. Ta je Uredba kao opći propis propisivala zastarne rokove za sve povrede prava EU-a za koje su bile propisane novčane kazne. U tom smislu, potonja Uredba nije uređivala samo zastarne rokove u postupcima zbog povrede propisa o tržišnom natjecanju, nego se primjenjivala i na druge postupke koji su dovodili do povreda prava EU-a. Uredba 2988/74 predviđala je dvije skupine pravila o zastari. Prva skupina pravila propisivala je zastarne rokove za utvrđivanje povrede i izricanje kazne, a druga zastarne rokove za izvršenje izrečene kazne.

Uredba 2988/74 uređivala je pitanje zastare u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja sve do 2003. godine, kada je na snagu stupila Uredba 1/2003¹⁰. Tom je uredbom u pravu EU-a provedena jedna od najvažnijih reformi propisa o tržišnom

7 Više o tome vidi: Mislav Mataija, „The European Competition Network and the Shaping of EU Competition Policy“, *Croatian Yearbook of European Law and Policy* 6 (2010): 75-101.

8 Direktiva (EU) 2019/1 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o osnaživanju tijela država članica nadležnih za zaštitu tržišnog natjecanja radi učinkovitijeg provođenja i osiguravanja pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta, SL L 11, 14.1.2019., 3-33.

9 *Council Regulation (EEC) No 2988/74 of 26 November 1974 Concerning Limitation Periods in Proceedings and the Enforcement of Sanctions under the Rules of the European Economic Community Relating to Transport and Competition*, SL L 319, 29.11.1974., 1-3. Dubravka Akšamović i Lidija Šimunović, „The Limitation Period in EU Competition Law“, *Perspectives of Law and Public Administration* 14, br. 2 (2025): 277-278, <https://www.adjuris.ro/revista/articole/An14nr2/3.pdf>.

10 Uredba Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima 81. i 82. Ugovora o EZ-u, SL L 1, 4.1.2003., 1-25.

natjecanju.¹¹ Njome je ukinut institut obvezatne notifikacije sporazuma Komisiji EU-a.¹² Time je Komisija znatno rasterećena te joj je omogućeno da se intenzivnije posveti borbi protiv najtežih oblika narušavanja tržišnog natjecanja, napose otkrivanju i sankcioniranju kartela. Nadalje, Uredbom 1/2003 osnovan je i ECN, što je značajno doprinijelo učinkovitijoj borbi protiv kartela i drugih oblika narušavanja tržišnog natjecanja na razini EU-a.¹³ Naposljetku, Uredbom 1/2003 uveden je paralelni sustav nadležnosti između Komisije i nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, koja su postala nadležna za primjenu čl. 101. i 102. UFEU-a.¹⁴

Takav pravni režim primjene prava tržišnog natjecanja EU-a očekivano je donio brojne izazove povezane s ujednačenom primjenom pravila o tržišnom natjecanju na razini EU-a¹⁵, pa tako i u pogledu primjene pravila o zastari. Naime, Uredba 1/2003 je, među ostalim, većim brojem odredbi uredila materiju zastare za povrede čl. 101. i 102. UFEU-a. Međutim, budući da su donošenjem Uredbe 1/2003 nadležnost za utvrđivanje povrede čl. 101. i 102. UFEU-a, uz Komisiju, dobila i nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, kao ključno pitanje postavilo se kako koordinirati učinke zastare u situacijama u kojima se postupak zbog iste povrede vodi u više država članica koje imaju različita pravila o zastari. Primjerice, zbog različitih rokova zastare za istu povredu poduzetnici bi mogli biti sankcionirani u jednoj državi, a izbjeći kaznu u drugoj. Također, zbog različitih pravila o prekidu zastare, u jednoj bi državi nastupila zastara, a u drugoj ne.

Slijedom navedenog, s obzirom na to da postojeći sustav uređenja zastare evidentno pokazuje nedostatke, opravdano se postavlja pitanje može li decentralizirani sustav provedbe bez ujednačavanja pravila o zastari polučiti željene rezultate i treba li ujednačiti pravila o zastari na razini EU-a po uzoru na ona koja propisuje Uredba 1/2003.

2.1. Pravila o zastari prema Uredbi 1/2003

Uredba 1/2003, po uzoru na pravni model uređenja zastare iz Uredbe 2988/74, također predviđa dvije vrste zastarnih rokova za povrede propisa o tržišnom natjecanju. Odredba čl. 25. Uredbe 1/2003 propisuje zastarne rokove za utvrđivanje

-
- 11 Više o tome vidi: Richard Whish i David Bailey, „Articles 101 and 102: Public Enforcement by the European Commission and National Competition Authorities under Regulation 1/2003“, u: *Competition Law*, ur. Richard Whish i David Bailey (Oxford: Oxford University Press, 2021.), 258-310; Wouter P. J. Wils, „Ten Years of Regulation 1/2003 – A Retrospective“, *Journal of European Competition Law & Practice* 4, br. 4 (2013): 293-301, <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpt038>; Wouter P. J. Wils, „Regulation 1/2003: An Assessment After Twenty Years“, *World Competition* 46, br. 1 (2023): 3-36; Frank Montag i Andreas Rosenfeld, „A Solution to the Problems? Regulation 1/2003 and the Modernization of Competition Procedure“, *Zeitschrift für Wettbewerbsrecht*, br. 2 (2003): 107-135, <https://www.researchgate.net/publication/283866864>; Akšamović i Šimunović, „The Limitation Period“, 269.
- 12 Montag i Rosenfeld, „A Solution to the Problems?“, 107.
- 13 Montag i Rosenfeld, „A Solution to the Problems?“, 111-114; Wils, „Ten Years of Regulation 1/2003“, 299-301; Akšamović i Šimunović, „The Limitation Period“, 269.
- 14 Montag i Rosenfeld, „A Solution to the Problems?“, 111-114.
- 15 Montag i Rosenfeld, „A Solution to the Problems?“, 111-114.

povrede i izricanje kazne, dok čl. 26. uređuje zastarni rok i pravila na temelju kojih se određuje nastup zastare za izvršenje kazne.

Kada je riječ o zastarnim rokovima za utvrđivanje povrede i izricanje kazne, čl. 25. st. 1.a Uredbe 1/2003 propisan je trogodišnji zastarni rok za povrede koje se odnose na zahtjeve za dostavu informacija ili provođenje pretrage. Za sve ostale povrede propisa o tržišnom natjecanju čl. 25. st. 1.b propisan je petogodišnji zastarni rok. U čl. 25. st. 5. Uredbe 1/2003 dalje se propisuje da „zastara u svakom slučaju nastupa protekom dvostrukog vremena zastare u kojem Komisija nije utvrdila povredu i izrekla novčanu kaznu“. To konkretno znači da za povrede koje se odnose na zahtjeve za dostavu informacija ili provođenje pretrage zastara u svakom slučaju nastupa protekom roka od šest godina, dok za ostale povrede zastara nastupa protekom roka od deset godina. Ne pokrene li Komisija u tim rokovima postupak radi utvrđivanja povrede i ne izrekne li poduzetnicima kaznu, gubi se mogućnost izricanja novčane kazne, ali ne prestaje pravo Komisije da utvrdi postojanje povrede i o tome donese odluku, o čemu će biti više riječi u posljednjem poglavlju rada.¹⁶

Za precizno utvrđivanje nastupa zastare i proteka zastarnog roka važno je jasno odrediti trenutak od kojeg zastara počinje teći, a koji je u praksi nerijetko predmetom prijedora. U tom pogledu čl. 25. st. 2. Uredbe 1/2003 predviđa dva različita pravila o početku zastare: jedno za kontinuirane ili ponovljene povrede¹⁷ propisa o tržišnom natjecanju i drugo za tzv. jednokratne povrede.¹⁸ Tako je čl. 25. st. 2. propisano da u slučaju tzv. kontinuiranih ili ponovljenih povreda zastarni rok počinje teći od dana kada je povreda prestala. To znači da zastara ne teče sve dok se povreda ne završi, što u praksi može trajati mjesecima, pa i godinama.

Primjerice, u predmetu *Scania AB i drugi*¹⁹ Komisija je utvrdila da je kartel bio aktivan od siječnja 1997. do siječnja 2011. godine. Budući da je posljednja povreda počinjena u siječnju 2011. godine Komisija je kao početak tijeka zastare uzela datum zadnje povrede, odnosno datum posljednjeg sastanka članova uprave sudionika kartela.

U pogledu tzv. jednokratnih povreda čl. 25. st. 2. Uredbe 1/2003 predviđa da zastara počinje teći od dana počinjenja povrede. To posljedično znači da je rok u kojem Komisija mora pokrenuti postupak radi utvrđivanja povrede i izricanja kazni kraći kod jednokratnih povreda nego kod kontinuiranih ili ponovljenih povreda, što se može smatrati opravdanim. Naime, kod kontinuiranih i ponovljenih povreda poduzetnici opetovano i svjesno nastavljaju nezakonito ponašanje koje su mogli

16 Više o tome vidi u pogl. 5.

17 O kontinuiranim ili ponovljenim povredama vidi: Mirna Romić, „Particularities of Proving a Single and Continuous Infringement of EU Competition Rules“, *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies* 13, br. 22 (2020): 169-188, <https://doi.org/10.7172/1689-9024.YARS.2020.13.22.7>; Akšamović i Šimunović, „The Limitation Period“, 270.

18 Relevantni dio čl. 25. st. 2. Uredbe 1/2003 glasi: „Zastara počinje teći od dana počinjenja povrede propisa. No, u slučaju kontinuirane ili ponavljane povrede vrijeme zastare računa se od dana kada je prestala povreda propisa“. Slično o tome: Akšamović i Šimunović, „The Limitation Period“, 270.

19 Presuda od 1. veljače 2024., *Scania AB and Others v European Commission*, C-251/22 P, EU:C:2024:103 (u daljnjem tekstu: *Scania AB i drugi*).

prekinuti, ali to nisu učinili. Nadalje, s obzirom na to da takve povrede dulje traju te potrošačima, tržištu i općenito konkurenciji uzrokuju i veću štetu, zbog čega treba predvidjeti efektivno duže vrijeme za pokretanje postupka kako takvo ponašanje ne bi prošlo nekažnjeno zbog proteka vremena.

Odredbom čl. 25. st. 3. Uredbe 1/2003 uređuje se pitanje prekida zastare, i to detaljnije i većim brojem odredbi od prethodno analiziranih odredbi i pravila. Prema navedenom članku, svaka radnja koju poduzme Komisija ili nadležno tijelo države članice u cilju pretrage i istrage ili vođenja postupka u vezi s povredom propisa o tržišnom natjecanju prekida vrijeme zastare. Kao neke od radnji koje dovode do prekida zastare navode se sljedeće: a) pisani zahtjev kojim Komisija traži dostavu informacija od poduzetnika, b) pisani nalog za pretragu i ispitne radnje koje Komisija izdaje svojim službenicima, c) pokretanje postupka utvrđivanja povrede propisa o tržišnom natjecanju od strane Komisije te d) dostava obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku. Prekid zastare nastupa danom kada je najmanje jednom poduzetniku koji je sudjelovao u povredi dostavljen podnesak.

Tako je, primjerice, Opći sud u predmetu *CMA CGM i drugi*²⁰, u kojem je Sud EU-a među ostalim i povodom tužbe protiv odluke Komisije odlučivao o prekidu zastare, utvrdio da je do prekida zastare došlo dvaput: prvi put 19. travnja 1994. godine, kada je Komisija poslala poduzetnicima Obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama, a drugi put 25. ožujka 1995. godine, kada je od njih zatražila da dostave informacije o ostvarenim prihodima.²¹ Komisija je još dvaput kontaktirala poduzetnike, 30. lipnja 1998. i 11. listopada 1999. godine te od njih zatražila dostavu dodatnih informacija radi utvrđivanja povrede. Međutim, u pogledu navedenih radnji Komisije Opći sud zauzeo je stajalište da te radnje nisu dovele do prekida zastare jer nisu bile nužne za provođenje istrage ili vođenje postupka.²² Valja naglasiti da se pravilo o prekidu zastare primjenjuje na sve poduzetnike koji su sudjelovali u povredi, a ne samo na one kojima je dostavljen neki zahtjev ili pismeno Komisije.²³ Također, valja istaknuti da zastara ne teče za vrijeme trajanja postupka pred Sudom EU-a.²⁴

Čl. 26. Uredbe 1/2003, za razliku od prethodno razmatranog čl. 25. Uredbe 1/2003, sadržava pravila o zastari za izvršenje kazni. Svrha je te odredbe svesti mogućnost naplate izrečene kazne na razuman rok, koji u skladu s čl. 26. Uredbe 1/2003 iznosi pet godina. Zastarni rok za izvršenje kazne počinje teći od dana kada je odluka o kazni postala pravomoćna, koja se u skladu s čl. 26. st. 3. Uredbe 1/2003 može prekinuti u dva slučaja. Prvo, radnjom Komisije poduzetom radi izvršenja novčane kazne²⁵ te, drugo, primitkom odluke kojom se mijenja prvobitno utvrđen iznos novčane kazne²⁶ ili odluke kojom se odbija zahtjev za promjenu iznosa

20 Presuda od 19. ožujka 2003., *CMA CGM and Others v Commission of the European Communities*, T-213/00, EU:T:2003:76 (u daljnjem tekstu: *CMA CGM i drugi*).

21 *CMA CGM i drugi*, T-213/00, t. 482.

22 *CMA CGM i drugi*, T-213/00, t. 516; Akšamović i Šimunović, „The Limitation Period“, 272.

23 Čl. 25. st. 4. Uredbe 1/2003.

24 Čl. 25. st. 6. Uredbe 1/2003.

25 Čl. 25. st. 3.b Uredbe 1/2003.

26 Čl. 25. st. 3.a Uredbe 1/2003.

utvrđene kazne. U slučaju prekida zastare zastarni rok počinje teći iznova.²⁷

Pitanjem nastupa zastare za izvršenje kazne Opći sud bavio se u predmetu *Ferriere Nord SpA*²⁸. U tom je predmetu Komisija izrekla kaznu nekolicini poduzetnika, a među ostalim i novčanu kaznu u iznosu od 483.840.000 talijanskih lira (oko 320.000 eura) trgovačkom društvu *Ferriere Nord SpA* zbog sudjelovanja u kartelu. Na potonji iznos tekla je zatezna kamata, koja se trebala naplatiti u slučaju neplaćanja novčane kazne na vrijeme i/ili podnošenja žalbe protiv odluke Komisije Općem sudu te neuspjeha u parnici. Kao sredstvo osiguranja naplate i novčane kazne i kamata Banco de Roma je, na zahtjev društva *Ferriere Nord SpA* i prema uputama Komisije, izdala bankarsku garanciju na prvi poziv.

Protiv odluke Komisije *Ferriere Nord SpA* podnio je žalbu Općem sudu, koja je odbijena 17. srpnja 1997. godine, čime je odluka Komisije postala konačna. Po konačnosti odluke *Ferriere Nord SpA* dvaput se obratio Komisiji i zatražio smanjenje kazne zbog devalvacije talijanske lire, a potom i zbog ukidanja lire i uvođenja eura te zbog duljine postupka koji je trajao osam godina. Prvi put *Ferriere Nord SpA* kontaktirao je Komisiju 28. srpnja 1997. godine, a drugi put 2. prosinca 1997. godine. Na prvi dopis od 28. srpnja 1997. godine Komisija je odgovorila 18. rujna 1997. godine i odbila zahtjev. Na drugi dopis Komisija nije odgovorila. Dana 5. veljače 2004. godine, dakle sedam godina nakon primitka drugog dopisa društva *Ferriere Nord SpA*, Komisija šalje dopis tom društvu, gdje ga poziva na plaćanje iznosa od 564.402,26 eura. *Ferriere Nord SpA* potom 25. veljače 2004. godine šalje dopis Komisiji u kojem navodi da je zahtjev za plaćanje kazne neutemeljen te podnosi prigovor zastare.²⁹ Navodi da je zastara nastupila 18. rujna 2002. godine, odnosno protekom roka od pet godina od dana kada je Komisija odbila njegov prvi zahtjev za smanjenje kazne. Na potonju argumentaciju Komisija se očitovala 13. travnja 2004. godine i navela da se pravila o zastari iz Uredbe 2977/74 ne primjenjuju u tom slučaju jer je kao sredstvo osiguranja naplate kazne i kamata izdana bankarska garancija. Radi sprječavanja naplate bankarske garancije *Ferriere Nord SpA* podnosi tužbu Sudu EU-a radi utvrđivanja nastupa zastare za izvršenje novčane kazne.

Po provedenoj analizi svih prethodno iznesenih činjenica Sud EU-a donio je presudu u korist društva *Ferriere Nord SpA* i potvrdio nastup zastare. Sud EU-a je u bitnom naveo sljedeće. Prvo, da je zastara počela teći 17. srpnja 1997. godine, kada je odbijena žalba *Ferriere Nord SpA* protiv odluke Komisije, čime je odluka Komisije postala konačna. Nadalje, Sud EU-a u pogledu prekida zastare navodi da je zastara prekinuta samo jednom, i to 18. srpnja 1997. godine, kada je Komisija odbila prvi zahtjev društva da mu se smanji kazna te da je zastarni rok počeo teći 18. rujna 1997. godine i nakon toga nije dolazilo do prekida zastare. Slijedom navedenog, Sud EU-a našao je osnovan prigovor društva *Ferriere Nord SpA* koji je u tužbi tvrdio da je

27 Čl. 25. st. 4. Uredbe 1/2003.

28 Presuda od 17. srpnja 1997., *Ferriere Nord SpA v Commission of the European Communities*, C-219/95 P, EU:C:1997:375.

29 *Ferriere Nord SpA v Commission of the European Communities*, C-219/95 P, t. 15; Akšamović i Šimunović, „The Limitation Period“, 277.

zastara za izvršenje kazne nastupila 19. rujna 2002. godine.³⁰

2.2. Pravila o zastari u ECN+ Direktivi

Osim Uredbe 1/2003, pravila o zastari u vezi s primjenom čl. 101. i 102. UFEU-a sadržava i ECN+ Direktiva iz 2019. godine. ECN+ Direktiva donesena je u prvom redu s ciljem povećanja učinkovitosti rada nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, a time i stvaranja preduvjeta za učinkovitiju i ujednačeniju primjenu pravila tržišnog natjecanja na razini EU-a.³¹ U tom smislu potonja direktiva predstavlja nadogradnju pravnih rješenja usvojenih Uredbom 1/2003.³²

Naime, Uredbom 1/2003 nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja država članica dobila su (istovjetne) ovlasti za primjenu čl. 101. i 102. UFEU-a. Međutim, razlike u zakonskim ovlastima nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, procesnim pravilima država članica, kao i razlike u njihovim financijskim i administrativnim kapacitetima pokazale su se kao prepreka ujednačenoj primjeni pravila tržišnog natjecanja na razini EU-a.³³ Stoga ECN+ Direktiva predviđa niz pravila kojima se državama članicama nameće obveza jačanja istražnih i sankcijskih ovlasti tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, osiguranja njihove neovisnosti te smanjenja rizika od političkih i drugih utjecaja.

Kada je riječ o zastari, ECN+ Direktiva se, među ostalim, jednim člankom, točnije čl. 29., dotiče i pitanja zastare. Tim se člankom od država članica traži da u nacionalnim propisima usvoje pravila prema kojima se zastara prekida za vrijeme dok se protiv poduzetnika zbog povrede čl. 101. ili 102. UFEU-a vodi postupak pred Komisijom ili nacionalnim tijelima za zaštitu tržišnog natjecanja bilo koje države članice.³⁴ To konkretno znači da pokretanje postupka protiv poduzetnika zbog povrede čl. 101. ili 102. UFEU-a pred Komisijom ili pred tijelom za zaštitu tržišnog natjecanja jedne države članice proizvodi učinak prekida zastare u pogledu iste povrede protiv poduzetnika i u drugim državama članicama. Takvo pravno rješenje ima značajan utjecaj na ujednačenu primjenu pravila o zastari na razini EU-a jer se

30 *Ferriere Nord SpA v Commission of the European Communities*, C-219/95 P, t. 28. i 53.

31 Vlatka Butorac Malnar et al., *Pravo tržišnog natjecanja i državnih potpora* (Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2021.), 93-98; Małgorzata Kozak, „ECN Directive – A Missed Opportunity for Strengthening the Rights of Parties?“, u: *New Directions of Antitrust Enforcement*, ur. Cătălin S. Rusu et al. (Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2020.), 3-6; Ben Van Rompuy, „Implementation of the ECN+ Directive in 23 Member States: An Introductory Overview“, *European Competition and Regulatory Law Review* 5, br. 3 (2021): 210-225; *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the Transposition of Directive (EU) 2019/1*, COM(2024) 558 final, 29. 11. 2024.

32 Van Rompuy, „Implementation of the ECN+ Directive“, 210.

33 Van Rompuy, „Implementation of the ECN+ Directive“, 210.

34 Magdalena Knapp i Diogo Costa Cunha, „Antitrust Fines and Limitation Periods after the Implementation of Directive (EU) 2019/1 Throughout Member States: Focus on French and Polish Perspectives“, *International Review of Intellectual Property and Competition Law* 54 (2023): 891-915, <https://doi.org/10.1007/s40319-023-01337-4>; Agata Jurkowska-Gomułka, „Mind the Gap! ECN+ Directive Proposal on Its Way to Eliminate Deficiencies of Regulation 1/2003: Polish Perspective“, *Market and Competition Law Review* 2, br. 2 (2018): 125-150, <https://doi.org/10.7559/mclawreview.2018.327>.

njime sprječava da poduzetnici zbog zastare u pogledu iste povrede izbjegnu sankciju u jednoj državi članici, a budu sankcionirani u drugoj. Osim navedenog, važno je naglasiti i da prekidom zastare zastarni rok počinje teći iznova, čime tijela za zaštitu tržišnog natjecanja država članica dobivaju dodatno vrijeme za pokretanje postupka i sankcioniranje poduzetnika zbog povreda čl. 101. i 102. UFEU-a.

3. PRAVNO UREĐENJE ZASTARE ZBOG POVREDE PROPISA O TRŽIŠNOM NATJECANJU HRVATSKOM I POREDBENIM PRAVIMA

3.1. Pravila o zastari u hrvatskom Zakonu o zaštiti tržišnog natjecanja

Polazišne odredbe za komparativnu analizu pravila o zastari jesu pravila hrvatskog ZZTN-a³⁵. ZZTN pitanje zastare uređuje čl. 71., 72. i 72.a ZZTN-a, koji sadržajno obuhvaćaju sva pitanja uređena analiziranim člancima Uredbe 1/2003. Tako čl. 71. ZZTN-a, jednako kao i čl. 25. Uredbe 1/2003, sadržava pravila o zastarnom roku za utvrđivanje povrede, s tim da čl. 71. ZZTN-a predviđa samo jedan zastarni rok od pet godina za sve povrede. Odnosno, čl. 71. ZZTN-a ne predviđa trogodišnji zastarni rok za povrede odredbi koje se odnose na zahtjev za dostavu informacija ili za provođenje pretrage, kako je to propisano čl. 25. st. 1.a Uredbe 1/2003, te petogodišnji rok zastare za ostale povrede. Nadalje, čl. 71. ZZTN-a, jednako kao i čl. 25. st. 2. Uredbe 1/2003, definira trenutak početka zastare za kontinuirane ili ponavljane povrede te jednako kao i čl. 25. st. 2. Uredbe 1/2003 propisuje da za potonje vrste povreda zastara počinje teći od dana kada je povreda prestala, dok za ostale (jednokratne) povrede zastara počinje teći od dana kada je povreda počinjena.

Odredba čl. 71. st. 3. ZZTN-a, jednako kao i čl. 25. st. 3. Uredbe 1/2003, uređuje pitanje prekida zastare. Za razliku od čl. 25. st. 3. Uredbe 1/2003, koji taksativno navodi primjere radnji koje dovode do prekida zastare, čl. 71. st. 3. ZZTN-a samo načelnom odredbom navodi da se zastara prekida „svakom radnjom Agencije poduzetom radi utvrđivanja počinjenja povrede ZZTN ili izricanja kazne“. Naposljetku, čl. 71. st. 4. ZZTN-a, jednako kao i čl. 25. Uredbe 1/2003, propisuje apsolutni zastrani rok za utvrđivanje povrede od deset godina, odnosno „dvostruko vrijeme potrebno za zastaru iz čl. 71. st. 1. ZZTN-a“. To konkretno znači da zastara za utvrđivanje povrede i izricanje kazne kod jednokratnih povreda nastupa protekom deset godina od počinjenja povrede, a kod kontinuiranih ili ponavljanih povreda deset godina od prestanka povrede.

Čl. 72. ZZTN-a, jednako kao i čl. 26. Uredbe 1/2003, uređuje pitanje zastare za izvršenje novčane kazne i propisuje zastarni rok od pet godina za izvršenje kazni. Međutim, ZZTN predviđa različita pravila o početku zastare u odnosu na pravilo iz čl. 25. st. 2. Uredbe 1/2003. U skladu s čl. 72. st. 1. ZZTN-a zastarni rok počinje teći od dana kada je poduzetnik uredno primio pravomoćnu odluku suda ili od dana izvršnosti rješenja Agencije ako stranka nije podnijela tužbu protiv rješenja Agencije,

35 Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, Narodne novine, br. 79/09., 80/13., 41/21., 155/23. (u daljnjem tekstu: ZZTN).

dok prema čl. 25. st. 2. Uredbe 1/2003 zastara počinje teći od dana konačnosti odluke. I posljednje, čl. 72.a ZZTN-a posebnim skupom pravila uređuje prekid zastare za izricanje novčanih ili dnevnih kazni za postupke koji se vode pred tijelima za zaštitu tržišnog natjecanja drugih država članica EU-a ili pred Komisijom u vezi s povredama iz čl. 101. i 102. UFEU-a. Potonjim je člankom, u skladu sa zahtjevom iz čl. 29. ECN+ Direktive, predviđeno da se zastara prekida tijekom trajanja postupka pred tijelima za zaštitu tržišnog natjecanja drugih država članica EU-a ili pred Komisijom u vezi s povredama iz čl. 101. i 102. UFEU-a. Zastara počinje teći od dana dostave obavijesti o prvoj radnji bilo kojeg tijela za zaštitu tržišnog natjecanja najmanje jednom od poduzetnika protiv kojih se vodi postupak.

3.2. Pravila o zastari u njemačkom pravu

Pravila o zastari za povrede propisa o tržišnom natjecanju u njemačkom pravu primarno su uređena odredbama GWB-a³⁶, temeljnog propisa kojim se u Njemačkoj uređuje materija tržišnog natjecanja. Uz GWB, zastara za povrede propisa o tržišnom natjecanju uređena je i odredbama njemačkog prekršajnog zakona, tzv. OWiG-a³⁷, koji se kao opći propis primjenjuje na sve prekršaje, a slovom čl. 81.g st. 1. GWB-a i na prekršaje za povrede propisa o tržišnom natjecanju.³⁸

Čl. 81.g st. 1. GWB-a kao *lex specialis* propisuje zastarni rok od pet godina za povrede čl. 101. i 102. UFEU-a. U čl. 81.g st. 4. propisano je da će zastara nastupiti najkasnije protekom dvostrukog roka zastare, odnosno protekom roka od deset godina,³⁹ što odgovara pravnim rješenjima koja propisuju Uredba 1/2003 i hrvatski ZZTN.

Jedna od značajnih razlika u uređenju zastare u njemačkom pravu u odnosu na pravo EU-a i hrvatsko pravo odnosi se na pitanje početka zastare. Naime, dok GWB uopće ne uređuje pitanje početka zastare, u pravu EU-a i hrvatskom pravu predmetno je pitanje precizno uređeno. I Uredba 1/2003 i ZZTN jasno propisuju pravila o početku zastare za tzv. jednokratne povrede te kontinuirane i ponovljene povrede.

Nadalje, čl. 81.g st. 2. GWB-a uređuje prekid zastare. Navodi se da do prekida zastare dolazi podnošenjem zahtjeva za dostavu informacija stranci protiv koje se vodi postupak. Uz navedeni razlog, u istom se članku upućuje na odgovarajuću primjenu čl. 33. st. 1. OWiG-a, u kojem se detaljno nabraja niz radnji (postupaka) koje dovode do prekida zastare u prekršajnim postupcima. To su, primjerice, usmeno saslušanje (ispitivanje) osoba protiv kojih se vodi postupak, obavijest o pokretanju istrage, izdavanje sudskog naloga za ispitivanje svjedoka, imenovanje eksperta od strane regulatornog tijela koje vodi postupak u svrhu provođenja istrage, izdavanje

36 *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*, BGBl. I S. 1750/2013, s posljednjim izmjenama BGBl. 2024 I br. 400 (u daljnjem tekstu: GWB).

37 *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, BGBl. I S. 602/1987, s posljednjim izmjenama BGBl. 2025 I br. 163 (u daljnjem tekstu: OWiG).

38 U čl. 81.g st. 1. OWiG-a navodi se da zastara za sve prekršaje nastupa u skladu s pravilima koja su propisana OWiGom, čak i kada je prekršaj počinjen diseminacijom tiskanog materijala.

39 U čl. 81.g st. 4. OWiG-a koristi se ista formulacija kao i u Uredbi 1/2003 gdje se navodi da zastara nastupa protekom dvostrukog vremena koje je potrebno za zastaru.

sudskog naloga za provođenje nenajavljene pretrage ili rješenje suda kojim se potvrđuje izdavanje naloga, određivanje datuma glavne rasprave i dr.⁴⁰

Naposljetku, čl. 81.g st. 3. BWG-a, jednako kao i hrvatski ZZTN, propisuje da se zastara prekida i ne teče tijekom trajanja postupka pred Komisijom ili tijelima za zaštitu tržišnog natjecanja neke države članice u vezi s povredom čl. 101. ili 102. UFEU-a. U potonjem slučaju zastara počinje teći kada neko od navedenih tijela poduzme bilo koju radnju navedenu u čl. 33. st. 1. OWiG-a. Zastara ponovno počinje teći donošenjem odluke tijela o obustavi postupka ili kada odluka navedenog tijela postane konačna.⁴¹

Iz izloženih temeljnih odredbi GWB-a o zastari moglo bi se zaključiti da u njemačkom pravu, jednako kao i u hrvatskom pravu, postoji jedinstveni zastarni rok od pet godina (odnosno od deset godina) za sve povrede propisa o tržišnom natjecanju. Međutim, tomu nije tako. Naime, uz GWB pravila o zastari sadržava i OWiG, koji zastarne rokove propisuje uzimajući kao kriterij visinu izrečene novčane kazne. Tako, u skladu s čl. 31. OWiG-a, zastara za prekršaje za koje je predviđena novčana kazna veća od 15.000 eura nastupa protekom tri godine od počinjenje povrede. Za prekršaje za koje je predviđena novčana kazna od 2.000 do 15.000 eura zastara nastupa protekom roka od dvije godine od počinjenja povrede, dok za prekršaje za koje je predviđena novčana kazna od 1.000 do 2.000 eura zastara nastupa protekom roka od jedne godine od počinjenja povrede. Rok zastare od šest mjeseci predviđen je za sve ostale prekršaje za koje je izrečena novčana kazna u iznosu manjem od 1.000 eura.

OWiG (a ne GWB) također uređuje zastarne rokove za izvršenje novčane kazne. Dok hrvatski ZZTN, po uzoru na Uredbu 1/2003, predviđa petogodišnji zastarni rok za izvršenje izrečene novčane kazne, njemački OWiG pitanje zastare za izvršenje novčane kazne uređuje detaljnije i slojevitije u odnosu na ZZTN i Uredbu 1/2003. U čl. 34. OWiG-a navodi se da zastara za izvršenje novčane kazne iznosi pet godina za prekršaje za koje je izrečena novčana kazna veća od 1.000 eura, odnosno tri godine za prekršaje za koje je izrečena novčana kazna koja ne prelazi iznos od 1.000 eura. Zastara počinje teći danom konačnosti odluke o kazni.⁴² U pogledu prekida zastare, čl. 34. st. 4. OWiG-a propisano je da se zastara prekida ako izvršenje ne može započeti iz zakonom propisanih razloga, ako je došlo do obustave izvršenja ili je stranci odobreno smanjenje kazne ili neka druga olakšica pri plaćanju kazne.⁴³

3.3. Pravila o zastari u francuskom pravu

Pravila o zastari zbog povrede propisa o tržišnom natjecanju u francuskom su pravu uređena dijelom IV. knjige Trgovačkog zakonika, kojim se uređuje sloboda

40 Čl. 33. OWiG-a.

41 Čl. 81.g st. 3. GWB-a.

42 Čl. 34. st. 3. OWiG-a.

43 Čl. 34. st. 4. OWiG-a.

cijena i tržišno natjecanje.⁴⁴ U skladu s čl. L462-7 st. 1.⁴⁵ zastara za utvrđivanje povrede propisa o tržišnom natjecanju nastupa protekom roka od pet godina od počinjenja djela ako nadležno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja u tom roku nije provelo istragu, utvrdilo povredu ili izreklo kaznu.

Protekom roka od pet godina nadležno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja više nema ovlast zahtijevati dokumentaciju i isprave na osnovu kojih bi se mogla utvrditi povreda.⁴⁶ U čl. L462-7 st. 2., jednako kao i prethodno analizirani propisi, predviđa se da zastara u svakom slučaju nastupa protekom roka od deset godina od dana prestanka povrede, s tim da prema pravilima francuskog prava zastarni rok i kod jednokratnih i kod kontinuiranih povreda počinje teći od dana prestanka povrede, a ne od dana počinjenja povrede.

Nadalje, čl. L462-7 također uređuje pitanje prekida zastare. Jednako kao i hrvatski ZZTN, čl. L462-7 općom klauzulom propisuje da do prekida zastare dolazi bilo kojom radnjom nadležnog tijela za zaštitu tržišnog natjecanja poduzetom u svrhu istrage, utvrđivanja povrede ili kažnjavanja prekršitelja propisa o tržišnom natjecanja. Takvo pravno rješenje ide u prilog tijelima za zaštitu tržišnog natjecanja, budući da praktički svaka njihova radnja poduzeta u cilju provođenja istrage, utvrđivanja povrede ili pak izricanja kazne ima učinak prekida zastare. U skladu s čl. L462-7 st. 2., zastara ne teče ako je protiv rješenja o istrazi ili odluke o povredi tijela za zaštitu tržišnog natjecanja podnesena žalba, kao ni u slučaju kada je podnesena žalba protiv odluke tijela za zaštitu tržišnog natjecanja kojom je odbijen zahtjev za zaštitu poslovnih podataka poduzetnika.⁴⁷

Francuski Trgovački zakonik sadržava još dva specifična pravila o zastari u vezi sa sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja. Odredbom čl. L462-9 st. 1. propisano je da će se na postupke povezane s izvršenjem odluke tijela za zaštitu tržišnog natjecanja druge države članice, u kojima francuska Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja pruža pomoć, primjenjivati zastarni rokovi koji su na snazi u toj državi članici. Nadalje, čl. L462-9 st. 2. propisano je da se na postupke pred francuskom Agencijom za zaštitu tržišnog natjecanja zbog povrede čl. 101. i 102. UFEU-a primjenjuju zastarni rokovi iz Uredbe 1/2003, odnosno prethodno razmatrani čl. 25. i 26. Uredbe 1/2003.

Primjena potonjeg pravila u praksi izaziva određene dvojbe. Naime, jedno od spornih pitanja o kojem je raspravljao Sud EU-a, a koje se postavilo nakon stupanja na snagu Uredbe 1/2003, odnosilo se na primjenu pravila o zastari od strane nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja. Budući da je Uredbom 1/2003 uveden paralelni sustav nadležnosti između Komisije i tijela za zaštitu tržišnog natjecanja država članica, dvojba se pojavila u pogledu obveze i ovlasti nacionalnih tijela da

44 *Code de commerce, Livre IV: De la liberté des prix et de la concurrence* (čl. L410-1 do L490-14), Légifrance, pristup 19. rujna 2025., <https://www.legifrance.gouv.fr/search?query=code+de+commerce&fonds=ALL&searchField=ALL&page=1&init=true>.

45 Čl. L462-7, *Code de commerce* (izmijenjen čl. 2 *Ordonnance n° 2021-649 du 26 mai 2021*, Légifrance, pristup 19. rujna 2025., <https://www.legifrance.gouv.fr/search?typeRecherche=date&searchField=ALL&query=Ordonnance+n%C2%B0+2021->).

46 Čl. L462-7 *Code de commerce*.

47 Čl. L462-7 st. 2. *Code de commerce*.

primjenjuju pravila o zastari iz čl. 25. i 26. Uredbe 1/2003. Drugačije rečeno, nije bilo jasno mogu li i trebaju li nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja kada utvrđuju povrede čl. 101. i 102. UFEU-a, primjenjivati pravila o zastari propisana nacionalnim propisima ili pravila o zastari iz Uredbe 1/2003.

U vezi s navedenim, Sud EU-a u predmetu *Consiliul Concurenței*⁴⁸ zauzeo je stajalište da „iz izričaja i iz svrhe pravila o zastari iz Uredbe 1/2003 proizlazi isključiva nadležnost Komisije da primjeni potonja pravila te da se u tom smislu pravila o zastari iz Uredbe ne primjenjuju na postupke pred nacionalnim sudovima država članica“. Istovjetno mišljenje iznio je i nezavisni odvjetnik Pitruzzella⁴⁹ navodeći da se čl. 25. st. 3. Uredbe 1/2003 odnosi samo na Komisiju, a ne i na tijela za zaštitu tržišnog natjecanja država članica te da stoga države članice u pogledu uređenja zastare uživaju procesnu autonomiju.

Identična stajališta nalazimo i u sudskoj praksi država članica. Tako je, primjerice, grčki Visoki upravni sud u presudi br. 582/2019 poništio odluku Žalbenog upravnog suda u Ateni, koji je potvrdio odluku grčke Komisije za konkurenciju. Potonja je zauzela stajalište da u nedostatku nacionalnih pravila o zastari treba primijeniti pravila o zastari iz čl. 25. Uredbe 1/2003 ako je riječ o postupku koji ima „europsku dimenziju“. ⁵⁰ Visoki upravni sud zauzeo je stajalište da je takav zaključak grčke Komisije za konkurenciju pogrešan te je, u skladu s pravnim stajalištem Suda EU-a, također zaključio da se prema slovu Uredbe 1/2003 pravila o zastari iz čl. 25. i 26. odnose na ovlast Komisije, a ne na nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja.⁵¹

Razmatrane sudske odluke adresiraju jedan od (uvodno) spomenutih prijedora u vezi s primjenom pravila o zastari. U nastavku rada će se izložiti i druga sporna pitanja o zastari koja su se pojavila u konkretnim postupcima. Međutim, s tim u vezi valja istaknuti kao opću opasku da se pitanje zastare u postupcima pred Sudom EU-a i u postupcima pred sudovima država članica pojavljuje tek sporadično. U tom smislu provedena analiza sudske prakse pokazala je da postoji relativno malen broj sudskih odluka u kojima se razmatraju pitanja povezana s nastupom zastare. Nadalje, velika većina tih odluka odnosi se na povrede čl. 101. UFEU-a, dok se u kontekstu povrede čl. 102. UFEU-a problem zastare analizira uglavnom u kontekstu tužbi za naknadu štete,⁵² koja nisu predmet obrade ovoga rada. Slijedom navedenog, u nastavku će se izložiti ključna pitanja o zastari o kojima su raspravljali Sud EU-a i sudovi država članica u vezi s povredama čl. 101. UFEU-a.

48 Presuda od 21. siječnja 2021., *Consiliul Concurenței v. Whiteland Import Export SRL*, C-308/19, EU:C:2021:47.

49 Mišljenje nezavisnog odvjetnika Giovannija Pitruzzelle od 3. rujna 2020., *Consiliul Concurenței v. Whiteland Import Export SRL*, C-308/19, EU:C:2020:639.

50 Kyriakides Georgopoulos, *Law Firm, Limitation Periods for the Hellenic Competition Commission: The Conseil d'État Has Spoken with a New Ruling*, KG Law Firm, pristup 17. rujna 2025., <https://kglawfirm.gr/wp-content/uploads/>.

51 Georgopoulos, *Law Firm, Limitation Periods*.

52 Više o tome vidi: presuda od 28. ožujka 2019., *Cogeco Communications Inc. v Sport TV Portugal SA i dr.*, C-637/17, EU:C:2019:263; presuda od 18. travnja 2024., *Heureka Group a.s. v Google LLC i dr.*, C-605/21, EU:C:2024:324.

4. ZASTARA U PRAKSI SUDA EU-A I NACIONALNIH SUDOVA DRŽAVA ČLANICA

Jedno od najspornijih pitanja u praksi u vezi s primjenom pravila o zastari, o kojem su raspravljali Sud EU-a, kao i sudovi država članica, odnosi se na određivanje trenutka od kojeg počinje teći zastara kod kontinuiranih i ponavljajućih povreda. Naime, za razliku od jednokratnih povreda kod kojih je relativno jednostavno utvrditi trenutak kada je povreda nastala, a potom i trenutak od kojeg zastara počinje teći, kod kontinuiranih i ponavljajućih povreda situacija je složenija. Za takve je povrede karakteristično da traju dulji vremenski period i da se opetovano ponavljaju, stoga se postavlja pitanje treba li rok zastare računati od prve radnje kojom je povreda počinjena, od svake pojedinačne radnje u nizu ili tek od trenutka prestanka povrede.

Odgovor na to pitanje od ogromne je praktične važnosti jer ako zastara počinje teći od prve radnje kojom je povreda počinjena, tada ona nastupa u pravilu protekom pet godina od dana počinjenja povrede, čime se tijela za zaštitu tržišnog natjecanja dovode u situaciju da raspolazu relativno kratkim rokom za poduzimanje radnji radi utvrđivanja povrede. Ako zastara počinje teći tek od trenutka prestanka povrede, to znači da ona ne teče cijelo vrijeme dok povreda traje, pa može početi teći možda i desetljeće nakon što je učinjena prva povreda, odnosno tek od trenutka kada je protupravno postupanje prestalo. Takav režim računanja zastare više odgovara tijelima za zaštitu tržišnog natjecanja jer imaju na raspolaganju puno dulji rok za utvrđivanje povrede i izricanje kazne.

O navedenom pitanju Sud EU-a raspravljao je u većem broju predmeta,⁵³ ali jedan od vodećih predmeta novijeg datuma u kojem je Sud EU-a iznio slojevito i elaborirano tumačenje o trenutku od kojeg počinje teći zastara kod kontinuiranih i ponavljajućih povreda jest tumačenje u predmetu *Kilpailu- ja kuluttajavirasto*.⁵⁴ U tom je predmetu Visoki upravni sud Finske uputio prethodno pitanje Sudu EU-a i zatražio odgovor na pitanje u kojem je trenutku prestala povreda, odnosno od kojeg je trenutka počela teći zastara kod *bid rigging*⁵⁵ kartela. U konkretnom slučaju finski operator elektroenergetske mreže Fingrid raspisao je javni natječaj u vezi s isporukom električne energije. Na predmetni natječaj, među ostalim, javio se i poduzetnik Eltel, koji je podnio ponudu 4. lipnja 2007. godine, a njegova je ponuda prihvaćena kao

53 Vidi: *Scania AB i drugi*; presuda od 12. prosinca 2012., *Electrabel v European Commission*, T-332/09, EU:T:2012:672.

54 Presuda od 14. siječnja 2021., *Kilpailu- ja kuluttajavirasto*, C-450/19, EU:C:2021:10.

55 Bid-rigging kartel vrsta je zabranjenih sporazuma u vezi s postupcima javnih nabava. Definira se kao oblik koordinacije između poduzetnika koja može negativno utjecati na ishod bilo kojeg postupka prodaje ili nabave u kojem se podnose ponude. Vidi: „Bid Rigging“, u: *Competition Dictionary*, ur. Deborah Healey, Richard Whish, William E. Kovacic i Emmanuel Coulon, Concurrences, pristup 25. rujna 2025., <https://www.concurrences.com/en/dictionary/bid-rigging>. Za druge definicije vidi: Dubravka Akšamović, Vlatka Butorac Malnar i Iva Kuna, „Public and Private Enforcement of Bid-Rigging Cartels in the EU: Debarment and Compensation Challenges“, *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series* 8 (2024): 1-39, <https://doi.org/10.25234/eclic/35827>; Carlotta Carbone, Francesco Calderoni i Maria Jofre, „Bid-Rigging in Public Procurement: Cartel Strategies and Bidding Patterns“, *Crime, Law and Social Change* 82 (2024): 249-281, <https://doi.org/10.1007/s10611-024-10142-0>.

najpovoljnija. Eltel je 19. lipnja 2007. godine sklopio ugovor o izvođenju radova gradnje visokonaponskog dalekovoda.⁵⁶ Radovi su dovršeni 12. studenoga 2009. godine, a društvo Fingrid 7. siječnja 2010. godine platilo je posljednji obrok cijene za izvedene radove.⁵⁷

Finska Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja u listopadu 2014. godine, nakon prethodno provedene istrage i na temelju izjave pokajnika, sudionika kartela društva Empower Oy, izrekla je društvu Eltel kaznu u iznosu od 35 milijuna eura zbog sudjelovanja u sklapanju zabranjenog sporazuma dogovaranjem o ishodu javnog natječaja (*bid rigging*). Konkretno, radilo se o dogovoru o cijenama, maržama i podjeli tržišta.⁵⁸ Odlukom od 30. ožujka 2016. godine Trgovački sud u Finskoj odbacio je prijedlog kazne jer je smatrao da je povreda zastarjela, s obzirom na činjenicu da je Eltel prestao sudjelovati u ograničavanju tržišnog natjecanja prije isteka roka zastare.

Protiv odluke Trgovačkog suda finska Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja podnijela je žalbu Vrhovnom upravnom sudu Finske, koji je zatražio od Suda EU-a pojašnjenje je li zastara počela teći: a) od dana podnošenja ponude, b) od trenutka sklapanja ugovora s društvom Eltel kao najpovoljnijim ponuđačem, c) od trenutka dovršetka radova i ispunjenja obveza iz ugovora od strane Eltela ili d) od trenutka plaćanja zadnje rate i ispunjenja obveza iz ugovora.⁵⁹

Sud EU-a zauzeo je stajalište da kao početak zastare treba uzeti datum potpisivanja ugovora između poduzetnika Fingrid kao naručitelja i poduzetnika Eltel kao izvršitelja. U skladu sa stajalištem Suda EU-a „povreda traje cijelo vrijeme dok traje protutržno ponašanje“, a ono je prestalo danom potpisivanja ugovora jer od tog trenutka Fingrid kao naručitelj više nije mogao nabavu realizirati pod tržišnim uvjetima.⁶⁰ Drugačije rečeno, Sud EU-a zauzeo je stajalište da je protutržno ponašanje trajalo dok je ponuda koju je dao Eltel bila na snazi i dok se pregovaralo o cijenama, a prestalo je u trenutku kada je sklopljen ugovor.⁶¹ Finska Agencija za tržišno natjecanje smatrala je da je takvo stajalište Suda EU-a pogrešno te da povreda traje sve dok traju ekonomski učinci toga kartela. Odnosno, finska Agencija za tržišno natjecanje smatrala je da se negativne posljedice kartela (više cijene, posljedično i oštećeni potrošači) trebaju računati kao dio povrede, kao i da zastara ne bi trebala početi dok takvi učinci traju.

Međutim, Sud EU-a nije prihvatio takvo tumačenje. U tom pogledu Sud EU-a istaknuo je da treba razlikovati povredu i učinke povrede. Prema stajalištu Suda EU-a, povreda traje dok traje protutržno ponašanje, odnosno povreda prestaje kada prestane protutržno ponašanje, a u konkretnom slučaju to je prestalo danom sklapanja ugovora. Nadalje, Sud EU-a zauzeo je stajalište da su negativni učinci kartela posljedica povrede, a ne dio same povrede, kao i da se te posljedice odnosno štete

56 *Kilpailu- ja kuluttajavirasto*, C-450/19, t. 6.

57 *Kilpailu- ja kuluttajavirasto*, C-450/19, t. 6.

58 *Kilpailu- ja kuluttajavirasto*, C-450/19, t. 11.

59 *Kilpailu- ja kuluttajavirasto*, C-450/19, t. 19.

60 *Kilpailu- ja kuluttajavirasto*, C-450/19, t. 30. i 32.

61 *Kilpailu- ja kuluttajavirasto*, C-450/19, t. 35.

nastale povredom treba naknadno potraživati privatnim tužbama za naknadu štete.

O istom pravnom pitanju raspravljao je i njemački Savezni sud pravde (*Bundesgerichtshof*) u predmetu KRB 25/20⁶², koji je zauzeo različito pravno stajalište od Suda EU-a. Sukladno stajalištu potonjeg suda zastara ne počinje teći danom sklapanja ugovora s javnim naručiteljem, nego danom izvršenja ugovorne obveze. Drugim riječima, prema stajalištu njemačkog Saveznog suda pravde, zastara počinje teći tek potpunim izvršenjem ugovora, odnosno u konkretnom slučaju izdavanjem računa za izvršenu uslugu (posao).⁶³

Jedno od važnih i često citiranih stajališta Općeg suda u vezi s primjenom pravila o zastari izneseno je u predmetu *Akzo Nobel i drugi*⁶⁴. U tom je predmetu Opći sud raspravljao o odgovornosti društva majke i primjeni pravila o zastari na društvo majku u vezi s kartelom u kojem je sudjelovalo društvo kćer. Komisija je u navedenom predmetu utvrdila povredu i izrekla kaznu većem broju poduzetnika iz grupe AKZO Nobel, uključujući društva kćeri i vladajuće društvo AKZO Nobel zbog povrede čl. 101. UFEU-a.

Protiv te odluke kažnjeni su poduzetnici podnijeli žalbu Općem sudu te su zatražili ukidanje odluke Komisije i izrečene kazne društvima kćerima (konkretno društvima Akzo Nobel Chemicals GmbH i Akzo Nobel Chemicals BV) zbog nastupa zastare, ali i društvu majci uz argumentaciju da se društvo majka ne može smatrati odgovornim za povrede koje su počinila društva kćeri. Pored toga, smatrali su da se nastup zastare za povredu čl. 101. UFEU-a ne proteže samo na društvo kćeri nego i na društvo majku. Opći sud je zbog nastupa zastare poništio odluku Komisije o kazni izrečenu društvima kćerima jer je njihovo sudjelovanje u kartelu prestalo 1993. godine. Međutim, odbio je poništiti kaznu društvu majci (AKZO Nobel), uz obrazloženje da se nastup zastare za povredu društava kćeri ne proteže automatski i na društvo majku. Protiv te presude AKZO Nobel podnio je žalbu Sudu EU-a⁶⁵, koji je u pogledu odgovornosti društva majke i nastupa zastare naveo sljedeće. Prvo, Sud EU-a je istaknuo da se odgovornost društva majke (odnosno svakog društva unutar grupe) mora ocjenjivati zasebno jer se isti zastarni rok automatski ne primjenjuje na sva društva. To u suštini znači da se povreda i njezino trajanje moraju dokazati za svako pojedino društvo kojem se izriče kazna zbog povrede.

Drugo, Sud EU-a je potvrdio stajalište Općeg suda prema kojem se nemogućnost kažnjavanja društava kćeri zbog zastare ne proteže automatski i na društvo majku, posebno ako je Komisija pokrenula postupak utvrđivanja povrede i protiv društva majke prije isteka roka zastare. Budući da je Sud EU-a utvrdio da je Komisija pravovremeno pokrenula postupak protiv društva majke, zastarni rok nije istekao pa je kazna izrečena društvu majci ostala na snazi.⁶⁶

62 *Bundesgerichtshofs*, br. KRB 25/20 od 25. kolovoza 2020.

63 *Bundesgerichtshof*, br. KRB 25/20 od 25. kolovoza 2020.

64 Presuda od 12. prosinca 2007., *Akzo Nobel NV and Others v Commission of the European Communities*, T-112/05, EU:T:2007:381.

65 Presuda od 10. rujna 2009., *Akzo Nobel NV and Others v Commission of the European Communities*, C-97/08 P, EU:C:2009:536.

66 *Akzo Nobel NV and Others v Commission of the European Communities*, C-97/08 P, EU:C:2009:536.

I naposljetku, Sud EU-a u ovom je predmetu zauzeo stajalište koje je potvrdio i u kasnijim presudama,⁶⁷ a prema kojem se društvo majka može smatrati odgovornim za povrede koje su počinila društva kćeri zbog prevladavajućeg utjecaja koje društvo majka ima na njih. Odnosno, Sud EU-a je ovdje rekao da se društvo majka može smatrati odgovornim za povrede društava kćeri i kada ono samo, kao zasebna pravna osoba, nije neposredno sudjelovalo u povredi, i to iz razloga jer društvo majka na ovisna društva ima prevladavajući utjecaj. U predmetu *Goldman Sachs Group* Sud EU-a pojasnio je da taj utjecaj ne smije biti „samo moguć“, nego on mora biti i stvaran.⁶⁸

5. UTJECAJ ZASTARE NA DONOŠENJE ODLUKE O POVREDI PROPISA O TRŽIŠNOM NATJECANJU

Razmatrana pravila o zastari utvrđuju vremenski okvir unutar kojeg tijela za zaštitu tržišnog natjecanja mogu izreći novčane kazne i općenito gledajući, sankcionirati protupravno ponašanje zbog povrede propisa o tržišnom natjecanju. Međutim, s tim u vezi postavlja se pitanje mogu li Komisija ili nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja donijeti deklaratornu odluku kojom se utvrđuje postojanje povrede nakon nastupa zastare, a kojom se istovremeno ne izriče i novčana kazna.

Odgovor na postavljeno pitanje iznimno je važan jer, ako Komisija (ili nadležna tijela u državama članicama) može nakon što je nastupila zastara za izricanje kazne donijeti odluku kojom se utvrđuje povreda, takva odluka olakšava poziciju tužitelja u postupcima za naknadu štete zbog povrede propisa o tržišnom natjecanju.⁶⁹ Također, na temelju odluke kojom se utvrđuje povreda čl. 101. ili 102. UFEU-a Komisija (ili nadležna tijela u državama članicama) mogu izreći mjere zabrane ili druge mjere usmjerene na prestanak povrede. Nadalje, mogućnost donošenja odluke o povredi kojom se potvrđuje sudjelovanje u povredi ima i psihološki učinak jer se, unatoč nemogućnosti izricanja novčane kazne, prekršitelje propisa o tržišnom natjecanju karakterizira kao „osuđene“ osobe s implikacijama na njihov poslovni ugled.⁷⁰

U pogledu navedenog i poredbena doktrina i Sud EU-a zauzimaju isto stajalište koje se može smatrati apsolutno opravdanim. Prema stajalištu doktrine,⁷¹ protupravno

67 Više o tome vidi primjerice presudu od 6. listopada 2021., *Sumal S.L. v Mercedes Benz Trucks España S.L.*, C-882/19, EU:C:2021:800; presuda od 12. srpnja 2018., *The Goldman Sachs Group Inc. v European Commission*, T-419/14, EU:T:2018:445.

68 Presuda od 27. siječnja 2021., *The Goldman Sachs Group Inc. v European Commission*, C-595/18 P, EU:C:2021:73.

69 Više o tome vidi: François Brunet i Pierre Chellet, „The EU Court of Justice Determines that the Portuguese Limitation Period for Competition Damages Lawsuits Undermines the Ability of Claimants to Enforce Their Claims and thus Conflict with the Principle of Effectiveness (*Cogeco Communications / Sport TV Portugal / Controlinveste-SGPS / NOS-SGPS*)“, *e-Competitions*, br. članka 111882 (2019), <https://www.concurrences.com/en/bulletin/news-issues/march-2019/cjeu-case-c-637-17-cogeco-communications-inc-ecli-eu-c-2019-263>.

70 Akšamović i Šimunović, „The Limitation Period“, 277-278.

71 Više o tome vidi: Ondrej Blažo, „What Do Limitation Periods for Sanctions in Antitrust Matters Really Limit?“, *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies* 5, br. 7 (2012): 85, https://mpira.ub.uni-muenchen.de/48550/1/MPRA_paper_48550.pdf.

ponašanje nije prestalo biti protupravno samo zato što je nastupila zastara.⁷² Slijedom navedenog, nastup zastare ne bi trebao biti prepreka za donošenje odluke kojom se utvrđuje povreda propisa o tržišnom natjecanju.

Takvo je stajalište potvrdio i Sud EU-a u većem broju odluka.⁷³ Tako je, primjerice, u predmetu *Sumitomo Chemicals Co. Ltd and Sumika Fine Chemicals Ltd*⁷⁴ Komisija utvrdila sudjelovanje u „vitaminskom“ kartelu većeg broja poduzetnika, među kojima su bili i japanski poduzetnici Sumitomo Chemicals Ltd i Sumika Fine Chemicals Ltd. Komisija je utvrdila da je sudjelovanje japanskih poduzetnika u kartelu trajalo od listopada 1991. do travnja 1994. godine, odnosno u razdoblju od siječnja 1991. do lipnja 1994. godine, te im je, među ostalim, naložila prekid protupravnog postupanja i zabranu poduzimanja bilo koje radnje ili postupka koji bi *pro futuro* mogao dovesti do narušavanja tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu.

U t. 645.-649. odluke Komisija je također utvrdila da je od posljednje povrede proteklo više od pet godina, donosno da je nastupila zastara zbog koje sudionicima kartela nije mogla izreći novčanu kaznu. Međutim, unatoč nastupu zastare, Komisija je donijela odluku kojom je utvrdila postojanje kartela i naložila prekid protupravnog postupanja. Protiv te odluke poduzetnici Chemicals Co. Ltd i Sumika Fine Chemicals Ltd podnijeli su tužbu Općem sudu u kojoj su naveli da je Komisija povrijedila odredbu čl. 1. Uredbe 2988/74 jer je protupravno ponašanje prestalo te je nastupila zastara za vođenje postupka i izricanje kazne. Smatrali su da, ako Komisija više ne može izreći odluku o kazni, ne može donijeti ni odluku o postojanju povrede.⁷⁵

Nadalje, predmetni su poduzetnici iznijeli i stajalište da odluku Komisije kojom je utvrđena povreda propisa o tržišnom natjecanju treba smatrati „sankcijom“, odnosno kaznom u smislu čl. 1. Uredbe 2988/74, koju Komisija zbog proteka vremena i prestanka povrede više ne može izreći. U pogledu istaknutih navoda u žalbi Opći sud zauzeo je sljedeće stajalište. Prvo, Sud EU-a je naveo da prestanak povrede ne sprječava Komisiju da utvrdi da je povreda počinjena, pod uvjetom da Komisija dokaže postojanje legitimnog interesa.⁷⁶

U pogledu druge tvrdnje, prema kojoj odluku o povredi treba poistovjetiti s „kaznom“, odnosno sankcijom iz čl. 1. Uredbe 2988/74, Sud EU-a je naveo da se

72 Blažo, „What Do Limitation Periods?“, 85.

73 Više o tome vidi: presuda od 16. studenoga 2006., *Peróxidos Orgánicos SA v Commission*, T-120/04, EU:T:2006:350; presuda od 12. listopada 2007., *Pergan Hilfsstoffe für industrielle Prozesse GmbH v Commission*, T-474/04, EU:T:2007:306.

74 Presuda od 6. listopada 2005., *Sumitomo Chemical Co. Ltd and Sumika Fine Chemicals Co. Ltd v Commission of the European Communities*, spojeni predmeti T-22/02 i T-23/02, EU:T:2005:349.

75 *Sumitomo Chemical Co. Ltd and Sumika Fine Chemicals Co. Ltd v Commission of the European Communities*, T-22/02 i T-23/02, t. 20 i 39.

76 Prema stajalištu Suda EU-a legitimni interes postoji ako vođenje postupka doprinosi ciljevima EU-a. Više o tome vidi: presuda od 25. srpnja 2018., *Orange Polska SA v European Commission*, C-123/16 P, EU:C:2018:590; presuda od 4. ožujka 1999., *Union française de l'express (Ufex), formerly Syndicat français de l'express international (SFEI), DHL International and Service CRIE v Commission of the European Communities and May Courier*, C-119/97 P, EU:C:1999:116.

pojam „kazna“ (*penalties*) iz Uredbe 2988/74 odnosi samo na novčanu kaznu, a ne i na odluku o povredi. Stoga Komisija, unatoč nemogućnosti izricanja novčane kazne, može donijeti odluku kojom utvrđuje postojanje povrede čl. 81. Ugovora o osnivanje Europske zajednice. Iz navedenog se može zaključiti da odluku o kazni i odluku o povredi treba kvalificirati kao različite vrste odluka, što se može smatrati ispravnim pravnim stajalištem. U suštini je riječ o dvjema odlukama: o odluci kojom se utvrđuje protupravno ponašanje, odnosno povreda propisa o tržišnom natjecanju te o odluci o novčanoj kazni koja se određuje na temelju odluke o povredi. Formalnopravno gledano, odluka o povredi može postojati kao samostalna odluka bez obzira na to je li u okviru iste donesena i odluka o novčanoj kazni ili ne, dok se odluka o kazni može odrediti zasebnom odlukom ili u sastavu odluke kojom je utvrđena povreda.

6. ZAKLJUČAK

U radu se analiziraju pravila o zastari u pravu EU-a i pravu odabranih zakonodavstava (hrvatskom, njemačkom i francuskom pravu). Cilj predmetne analize bio je utvrditi sličnosti i razlike koje postoje u pogledu uređenja zastare u pravu EU-a i pravu razmatranih zakonodavstava kako bi se, na temelju provedene analize, izveo zaključak o tome jesu li eventualne razlike u pravnom uređenju zastare prepreka ujednačenoj primjeni pravila tržišnog natjecanja na razini EUa.

Provedena analiza pokazala je visoku razinu konvergencije u pogledu pravnih pitanja koja su predmet uređenja. U tom smislu, pravila o zastari u svim analiziranim pravnim sustavima predviđaju posebna pravila o zastari za utvrđivanje povrede i izricanje kazne te posebna pravila za izvršenje kazne. Nadalje, u svim se razmatranim zakonodavstvima, izuzev prava EU-a, propisuje zastarni rok od pet godina za utvrđivanje povrede i izricanje kazne. U svim razmatranim zakonodavstvima također se predviđa da zastara u svakom slučaju nastupa protekom dvostrukog roka zastare. Nadalje, svi analizirani propisi sadržavaju pravila o prekidu zastare.

Istraživanje provedeno u radu, u skladu s očekivanjima, pokazalo je i da postoje određena odstupanja i razlike u uređenju pojedinih pitanja. Tako je, primjerice, Uredbom 1/2003 predviđen trogodišnji zastarni rok za povrede koje se odnose na zahtjev za dostavu informacija ili za provođenje istrage. Duži rok, dakle i stroži pravni režim, u tom pogledu predviđaju hrvatski, francuski i njemački zakon, u kojima je propisan petogodišnji zastarni rok za sve povrede.

Nadalje, uočeno je da odstupanja postoje i u pogledu uređenja pitanja nastupa zastare za tzv. jednokratne te tzv. kontinuirane i ponavljajuće povrede. Tako, primjerice, njemački *GWB* to pitanje uopće ne uređuje. Hrvatski *ZZTN* predviđa istovjetno pravilo kao i Uredba 1/2003, prema kojem za tzv. jednokratne povrede zastara počinje teći danom počinjenja povrede, dok kod tzv. kontinuiranih i ponavljajućih povreda zastara počinje teći danom prestanka povrede. U pogledu navedenog, francuski zakon ne sadržava izričito pravilo kojim uređuje trenutak početka zastare u slučaju primjene petogodišnjeg zastarnog roka, ali navodi da zastara nastupa u svakom slučaju protekom roka od deset godina od dana prestanka povrede. Na temelju toga čini se ispravnim zaključiti da bi se u francuskom pravu

kao početak zastare uvijek trebao u obzir uzeti datum prestanka povrede. U radu je posebno apostrofirano i pravilo koje nalazimo jedino u francuskom zakonu, a prema kojem se predviđa da će se na postupke u vezi s izvršenjem odluka tijela za zaštitu tržišnog natjecanja u kojima je francuska Agencija za tržišno natjecanje pružala pomoć primjenjivati zastarni rokovi koji su na snazi u toj državi članici.

Kada je riječ o razlikama u uređenju zastare za izvršenje izrečene kazne, razlike se javljaju u pogledu definiranja trenutka od kojeg počinje teći zastarni rok. Tako, primjerice, u skladu sa ZZTN-om zastarni rok za izvršenje kazne počinje teći od dana kada je poduzetnik uredno primio pravomoćnu odluku suda, što predmnijeva urednu dostavu sudske odluke, dok u pravu EU-a zastara počinje teći od dana konačnosti odluke, a ne od dana njezine uredne dostave. U pogledu uređenja zastare za izvršenje izrečene kazne njemački OWiG nastup zastare veže uz visinu izrečene kazne.

U radu su također analizirane odluke Suda EU-a i sudova država članica u kojima su sudovi odlučivali o različitim pitanjima u vezi s nastupom zastare zbog povrede čl. 101. UFEU-a. Pravnom analizom primarno su obuhvaćene odluke o pravnim pitanjima u kojima je stajalište suda države članice oprečno stajalištu koje je o istom činjeničnom stanju zauzeo Sud EU-a te sudske odluke čija su tumačenja važna za osiguranje ujednačene primjene prava EU-a.

Na temelju provedene analize može se zaključiti sljedeće:

1. Razlike u uređenju zastare u pravu EU-a i pravu država članica postoje, ali nisu toliko značajne da bi zbog njih dolazilo do značajnog narušavanja načela ujednačene primjene prava EU-a u vezi s primjenom čl. 101. i 102. UFEU-a.
2. Tumačenja Suda EU-a o spornim pitanjima u vezi s primjenom zastare za povrede iz čl. 101. i 102. UFEU-a imaju ključnu ulogu za jednoobrazno tumačenje spornih pitanja.
3. S obzirom na to da razlike u uređenju pitanja zastare u pravu EU-a i pravu analiziranih zakonodavstava država članica nisu suštinski oprečne, ocjenjuje se da je usklađivanje pravila o zastari zbog povrede čl. 101. i 102. UFEU-a moguća te ne zahtijeva tektonske intervencije u zakonodavstva država članica.

Međutim, valja naglasiti da se izvedeni zaključak temelji na analizi pravnih rješenja samo razmatranih zakonodavstava. Sveobuhvatnija analiza pravnih rješenja svih, ili barem većine, država članica možda bi dovela do drukčijeg zaključka. Također, valja uzeti u obzir mogućnost da u nekim državama članicama zastara nije uređena posebnim pravilima, nego se na povrede propisa o tržišnom natjecanju primjenjuju opća pravila o zastari upravnog ili građanskog prava. Zbog toga bi usklađivanje pravila o zastari moglo naići na otpor u tim državama jer bi se zahtjevom za usklađivanjem zadiralo u procesnu autonomiju država članica, njihovu pravnu tradiciju i višegodišnju sudsku praksu.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Akšamović, Dubravka i Lidija Šimunović. „The Limitation Period in EU Competition Law“. *Perspectives of Law and Public Administration* 14, br. 2 (2025): 266-282. <https://www.adjuris.ro/revista/articole/An14nr2/3.pdf>
2. Akšamović, Dubravka, Vlatka Butorac Malnar i Iva Kuna. „Public and Private Enforcement of Bid-Rigging Cartels in the EU: Debarment and Compensation Challenges“. *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)* 8 (2024): 1-39. <https://doi.org/10.25234/eclic/35827>
3. „Bid Rigging“. U: *Competition Dictionary*, ur. Deborah Healey, Richard Whish, William E. Kovacic i Emmanuel Coulon. Concurrences. Pristup 25. rujna 2025. <https://www.concurrences.com/en/dictionary/bid-rigging>
4. Blažo, Ondrej. „What Do Limitation Periods for Sanctions in Antitrust Matters Really Limit?“ *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies* 5, br. 7 (2012): 79-103. https://mpr.ub.uni-muenchen.de/48550/1/MPRA_paper_48550.pdf
5. Brkan, Jure. „Zastara (*praescriptio*) u kanonskom i građanskom pravu“. *Crkva u svijetu* 38, br. 3 (2003): 373-390.
6. Brown, Elizabeth Gaspar. *British Statutes in American Law, 1776–1836*. Ann Arbor: University of Michigan Law School, 1964.
7. Brunet, François i Pierre Chellet. „The EU Court of Justice Determines That the Portuguese Limitation Period for Competition Damages Lawsuits Undermines the Ability of Claimants to Enforce Their Claims and thus Conflict with the Principle of Effectiveness (*Cogeco Communications / Sport TV Portugal / Controlinveste-SGPS / NOS-SGPS*)“. *e-Competitions*, br. rada 111882 (2019). <https://www.concurrences.com/en/bulletin/news-issues/march-2019/cjeu-case-c-637-17-cogeco-communications-inc-ecli-eu-c-2019-263>
8. Butorac Malnar, Vlatka, Jasminka Pecotić Kaufman, Siniša Petrović, Dubravka Akšamović i Marijana Liszt. *Pravo tržišnog natjecanja i državnih potpora*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2021.
9. Carbone, Carlotta, Francesco Calderoni i Maria Jofre. „Bid-Rigging in Public Procurement: Cartel Strategies and Bidding Patterns“. *Crime, Law and Social Change* 82 (2024): 249-281. <https://doi.org/10.1007/s10611-024-10142-0>
10. „Developments in the Law: Statutes of Limitations.“ *Harvard Law Review* 63, br. 7 (1950): 1177-1270.
11. Gadžo, Stjepan i Ana Dujmović. „Porezna zastara u svjetlu zahtjeva pravne sigurnosti: prijevori iz hrvatskog i bosanskohercegovačkog zakonodavstva i prakse“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 44, br. 1 (2023): 179-204. <https://doi.org/10.30925/zpfsr.44.1.8>
12. Jain, Satya Narayan. „Applicability of the Limitation Act to Administrative (Quasi-Judicial) Proceedings“. *Journal of the Indian Law Institute* 19, br. 4 (1977): 484-488. <http://hdl.handle.net/123456789/16500>
13. Jurkowska-Gomułka, Agata. „Mind the Gap! ECN+ Directive Proposal on Its Way to Eliminate Deficiencies of Regulation 1/2003: Polish Perspective“. *Market and Competition Law Review* 2, br. 2 (2018): 125-150. <https://doi.org/10.7559/mclawreview.2018.327>
14. Klarić, Petar i Mladen Vedriš. *Građansko pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2006.
15. Knapp, Magdalena i Diogo Costa Cunha. „Antitrust Fines and Limitation Periods after the Implementation of Directive (EU) 2019/1 Throughout Member States: Focus on French and Polish Perspectives“. *International Review of Intellectual Property and Competition Law* 54 (2023): 891-915. <https://doi.org/10.1007/s40319-023-01337-4>

16. Kozak, Małgorzata. „ECN Directive – A Missed Opportunity for Strengthening the Rights of Parties? U: *New Directions of Antitrust Enforcement*, ur. Cătălin S. Rusu et al. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2020. <https://ssrn.com/abstract=4516233>
17. Mataija, Mislav. „The European Competition Network and the Shaping of EU Competition Policy“. *Croatian Yearbook of European Law and Policy* 6 (2010): 75-101. <https://hrcak.srce.hr/67021>
18. Montag, Frank i Andreas Rosenfeld. „A Solution to the Problems? Regulation 1/2003 and the Modernization of Competition Procedure“. *Zeitschrift für Wettbewerbsrecht*, br. 2 (2003): 107-135. https://www.researchgate.net/publication/283866864_A_Solution_to_the_Problems_Regulation_12003_and_the_modernization_of_competition_procedure
19. Morse, Susan C. „Old Regs: The Default Six-Year Time Bar for Administrative Procedure Claims“. *George Mason Law Review* 31, br. 1 (2023): 191-253. https://lawreview.gmu.edu/print_issues/old-regs/
20. Romić, Mirna. „Particularities of Proving a Single and Continuous Infringement of EU Competition Rules“. *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies* 13, br. 22 (2020): 169-188. <https://doi.org/10.7172/1689-9024.YARS.2020.13.22.7>
21. Swanson, Paul. „Limitless Limitations: How War Overwhelms Criminal Statutes of Limitations“. *Cornell Law Review* 97 (2012): 1557-1594. <https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3254&context=clr>
22. „The Statute of Limitations in Criminal Law: A Penetrable Barrier to Prosecution“. *University of Pennsylvania Law Review* 102, br. 5 (1954): 630-653. https://scholarship.law.upenn.edu/penn_law_review/vol102/iss5/4
23. Triggiano, Annalisa. „Some Remarks on Extinctive Prescription in Legal History“. *Civil Procedure Review* 13, br. 1 (2022): 100-118. <https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/276>
24. Van Rompuy, Ben. „Implementation of the ECN+ Directive in 23 Member States: An Introductory Overview“. *European Competition and Regulatory Law Review* 5, br. 3 (2021): 210-225.
25. Whish, Richard i David Bailey. „Articles 101 and 102: Public Enforcement by the European Commission and National Competition Authorities under Regulation 1/2003“. U: *Competition Law*, ur. Richard Whish i David Bailey 258-310. Oxford: Oxford University Press, 2021.
26. Wils, Wouter P. J. „Regulation 1/2003: An Assessment After Twenty Years“. *World Competition* 46, br. 1 (2023): 3-36.
27. Wils, Wouter P. J. „Ten Years of Regulation 1/2003 – A Retrospective“. *Journal of European Competition Law & Practice* 4, br. 4 (2013): 293-301. <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpt038>
28. Žunić Kovačević, Nataša i Marko Šikić. „Upravno-pravni pojam zastare s posebnim osvrtom na zastaru u poreznom pravu“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 55, br. 1 (2018): 231-250. <https://doi.org/10.31141/zrpf.2018.55.127.231>

Pravni propisi:

1. *Code de commerce*. Légifrance. Pristup 19. rujna 2025. <https://www.legifrance.gouv.fr/search?query=code+de+commerce&fonds=ALL&searchField=ALL&page=1&init=true>
2. *Council Regulation (EEC) No 2988/74 of 26 November 1974 Concerning Limitation Periods in Proceedings and the Enforcement of Sanctions under the Rules of the European Economic Community Relating to Transport and Competition*, SL L 319, 29.11.1974., 1-3.
3. Direktiva (EU) 2019/1 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o osnaživanju tijela država članica nadležnih za zaštitu tržišnog natjecanja radi učinkovitijeg provođenja i osiguravanja pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta, SL L 11, 14.1.2019., 3-33.

4. *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*, BGBl. I S. 1750/2013, s posljednjim izmjenama BGBl. 2024 I br. 400.
5. *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, BGBl. I S. 602/1987, s posljednjim izmjenama BGBl. 2025 I br. 163.
6. *Ordonnance n° 2021-649 du 26 mai 2021*. Légifrance. Pristup 19. rujna 2025. <https://www.legifrance.gouv.fr/search?typeRecherche=date&searchField=ALL&query=Ordonnance+n%C2%B0+2021-649+du+26+mai+2021&searchProximity=&searchType=ALL&typePagination=DEFAULT&pageSize=25&page=1&isAdvancedResult=false>
7. Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, Narodne novine, br. 79/09., 80/13., 41/21., 155/23.
8. Ugovor o funkcioniranju Europske unije, SL C 202, 7.6.2016., 47-360.
9. Uredba Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima 81. i 82. Ugovora o EZ-u, SL L 1, 4.1.2003., 1-25.

Sudska praksa:

1. *Bundesgerichtshofs*, br. KRB 25/20 od 25. kolovoza 2020.
2. Mišljenje nezavisnog odvjetnika Giovannija Pitruzzelle od 3. rujna 2020., *Consiliul Concurenței v Whiteland Import Export SRL*, C-308/19, EU:C:2020:639.
3. Presuda od 1. veljače 2024., *Scania AB and Others v European Commission*, C-251/22 P, EU:C:2024:103.
4. Presuda od 4. ožujka 1999., *Union française de l'express (Ufex), formerly Syndicat français de l'express international (SFEI), DHL International and Service CRIE v Commission of the European Communities and May Courier*, C-119/97 P, EU:C:1999:116.
5. Presuda od 6. listopada 2021., *Sumal S.L. v Mercedes Benz Trucks España S.L.*, C-882/19, EU:C:2021:800.
6. Presuda od 6. listopada 2005., *Sumitomo Chemical Co. Ltd and Sumika Fine Chemicals Co. Ltd v Commission of the European Communities*, spojeni predmeti T-22/02 i T-23/02, EU:T:2005:349.
7. Presuda od 10. rujna 2009., *Akzo Nobel NV and Others v Commission of the European Communities*, C-97/08 P, EU:C:2009:536.
8. Presuda od 12. listopada 2007., *Pergan Hilfsstoffe für industrielle Prozesse GmbH v Commission*, T-474/04, EU:T:2007:306.
9. Presuda od 12. prosinca 2007., *Akzo Nobel NV and Others v Commission of the European Communities*, T-112/05, EU:T:2007:381.
10. Presuda od 12. prosinca 2012., *Electrabel v European Commission*, T-332/09, EU:T:2012:672.
11. Presuda od 12. srpnja 2018., *The Goldman Sachs Group Inc. v European Commission*, T-419/14, EU:T:2018:445.
12. Presuda od 14. siječnja 2021., *Kilpailu- ja kuluttajvirasto*, C-450/19, EU:C:2021:10.
13. Presuda od 16. studenoga 2006., *Peróxidos Orgánicos SA v Commission*, T-120/04, EU:T:2006:350.
14. Presuda od 17. srpnja 1997., *Ferriere Nord SpA v Commission of the European Communities*, C-219/95 P, EU:C:1997:375.
15. Presuda od 18. travnja 2024., *Heureka Group a.s. v Google LLC i dr.*, C-605/21, EU:C:2024:324.
16. Presuda od 19. ožujka 2003., *CMA CGM and Others v Commission of the European Communities*, T-213/00, EU:T:2003:76.
17. Presuda od 21. siječnja 2021., *Consiliul Concurenței v Whiteland Import Export SRL*, C-308/19, EU:C:2021:47.
18. Presuda od 25. srpnja 2018., *Orange Polska SA v European Commission*, C-123/16 P, EU:C:2018:590.
19. Presuda od 27. siječnja 2021., *The Goldman Sachs Group Inc. v European Commission*, C-595/18 P, EU:C:2021:73.

20. Presuda od 28. ožujka 2019., *Cogeco Communications Inc. v Sport TV Portugal SA i dr.*, C637/17, EU:C:2019:263.

Mrežne stranice:

1. Georgopoulos, Kyriakides. *Law Firm. Limitation Periods for the Hellenic Competition Commission: The Conseil d'État Has Spoken with a New Ruling*. KG Law Firm. Pristup 17. rujna 2025. <https://kglawfirm.gr/wp-content/uploads/>

Ostalo:

1. *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the Transposition of Directive (EU) 2019/1*, COM(2024) 558 final, 29.11.2024.

Dubravka Akšamović*

Summary

LIMITATION PERIOD FOR THE COMPETITION LAW ENFORCEMENT: COMPARATIVE ANALYSIS AND IMPLEMENTATION CHALLENGES

The paper examines the rules governing limitation periods in competition law enforcement proceedings under EU law and selected national legal systems, in particular Croatian, German, and French law. It analyses the similarities and differences in the regulation of limitation periods across these jurisdictions, with particular emphasis on the different approaches to determining the commencement of the limitation period, the grounds for its interruption, and the circumstances in which the limitation period expires. The paper further explains the specific purpose and objectives of limitation rules in competition law proceedings. It reviews the case law of the Court of Justice of the European Union (CJEU) and the national courts of the Member States, focusing on contentious issues concerning the expiry of the limitation period in relation to infringements of Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). Particular attention is devoted to the jurisprudence of the CJEU, which has established that the expiry of a limitation period does not preclude competition authorities from finding and declaring the existence of an infringement. Finally, the paper provides an integrated overview of the principal findings regarding the harmonisation of limitation rules at the EU level and critically assesses the need for their uniform application in order to ensure the consistent and enforcement of EU competition law throughout the European Union.

Keywords: *limitation period; limitation period for establishing an infringement; limitation period for the enforcement of fines.*

* Dubravka Akšamović, Ph.D., Full Professor, University of J. J. Strossmayer in Osijek, Faculty of Law Osijek, Croatia; daksamov@pravos.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4714-7440>.

This research was funded by the European Union-Next Generation EU (project no. ZEDEU 581-UNIOS- 89). However, the views and opinions expressed are solely those of the author(s) and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Commission. Neither the European Union nor the European Commission can be held responsible for them.



©2026 The Author(s) and the Publisher. This is an open access article distributed under the terms of the CC BY-NC-ND 4.0 licence.